



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional

Presupuesto participativo en la ciudad de La Plata 2015-2019. Estudio de los discursos y las políticas

Ricardo Sebastián Piana y Diego Martín Furnari

DOI: <https://doi.org/10.24215/16696581e258>

Recibido: 30-09-2019 Aceptado: 13-03-2020

Presupuesto participativo en la ciudad de La Plata 2015-2019

Estudio de los discursos y las políticas

Participatory budget in the city of La Plata 2015-2019

Study of speeches and policies

Ricardo Sebastián Piana r_piana@yahoo.es

<http://orcid.org/0000-0001-8743-8942>

Universidad Nacional de La Plata/Universidad del Salvador/Universidad Católica de La Plata,
Argentina

Diego Martín Furnari furnari.d.m@gmail.com

<http://orcid.org/0000-0001-7513-5610>

Universidad Católica de La Plata, Argentina

Resumen

El presente trabajo pretende analizar el resultado del presupuesto participativo, en el período 2015-2019, en el municipio de La Plata. Este tipo de políticas, enmarcada hoy en las prácticas del gobierno abierto, se presentaron como uno de los ejes de campaña para Cambiemos (en

los niveles nacional, provincial y municipal). Se propuso generar las condiciones necesarias para *abrir el Estado* a la participación individual a la vez que desmovilizar a la ciudadanía.

La ciudad de La Plata fue un experimento de este tipo de políticas, donde el presupuesto participativo se presentó como una de las propuestas de campaña a pesar de contar con una larga experiencia en presupuesto participativo.

¿Cuáles fueron discursos, cuáles las políticas impulsadas y cuáles los resultados? Tal como se indicará en el artículo, un discurso antipolítico propició generar nuevos mecanismos participativos tecnológicos que desarmaron los espacios comunes ya existentes para la discusión del presupuesto participativo. La falta de información, discontinuidad y desinterés por generar nuevos espacios deliberativos por la gestión Cambiemos en la ciudad de La Plata han marcado una involución de las políticas de presupuesto participativo hasta entonces existentes.

Palabras Clave: participación; gobierno abierto; presupuesto participativo; transparencia.

Abstract

This paper intends to analyze the result of the participatory budget, in the period 2015-2019, in the municipality of La Plata. These policies, framed today in the practices of open government, were presented as one of the campaign axes for Cambiemos party (at the national, provincial and municipal levels). It was proposed to generate the necessary conditions to "open the State" to individual participation while demobilizing citizens.

The city of La Plata was an experiment of this type of policy, where the participatory budget was presented as one of the campaign proposals despite having extensive experience in participatory budgeting.

What were speeches, what were the policies promoted and what were the results? As will be indicated in the article, an antipolitical discourse led to the generation of new participatory technological mechanisms that disarmed the existing common spaces for the discussion of the participatory budget. The lack of information, discontinuity and lack of interest in generating new deliberative spaces for management, Cambiemos administration in the city of La Plata have marked an involution of the participatory budgeting policies hitherto existing.

Keywords: participation; open government; participatory budget; transparency.

Introducción

Las políticas de participación ciudadana no son nuevas, pero han encontrado en los últimos años un fuerte impulso, tanto por parte de los académicos como de los gobiernos que encuentran en estas prácticas un mecanismo de legitimación para las políticas públicas (y de las gestiones debutantes).

Proponemos centrar el foco para estudiar estas políticas participativas en los gobiernos locales por varias razones. En primer lugar, porque en nuestro país las experiencias participativas se han desarrollado inicialmente (y han encontrado interesantes espacios de desarrollo y estudio académico) en los gobiernos municipales, pudiendo señalar como antecedentes de estudio las investigaciones de Plot, 2005; Romero, 2005; Bloj, 2008; Abdulhadi, 2009; Balardini y Torillate, 2009; Quintar, 2009; Santana, 2009; Annunziata, 2011 y 2013; Carmona, 2011; Ramella y Galván, 2012; Sortino, 2013, Carmona y Martínez, 2014; Furnari, 2014; Pinillos y Signorelli, 2014, Pagani, 2015 y 2016, entre otras.

Además, en el contexto de la actual crisis de representación política que influye sobre la baja percepción de los ciudadanos latinoamericanos sobre los resultados de sus democracias, se sostiene que en la detección de los problemas de política pública, cuanto más cerca del territorio esté puesto el análisis, más eficientes deberían ser los diagnósticos y, por tanto, mejores las soluciones propuestas. Tal como lo sostiene Uranga (2005, p. 3):

Hoy las condiciones son otras, el contexto global es distinto y los modos de participación son también diferentes. Los partidos políticos tradicionales han dejado de ser por sí solos actores eficaces para la construcción democrática. Vivimos una profunda crisis de la partidocracia tradicional y aún hoy los liderazgos emergentes, surgidos de las nuevas prácticas, no logran consolidarse para constituirse en alternativas de poder. Es necesario pasar de una democracia de electores, a una democracia de participación, es decir, a una democracia de ciudadanos con capacidad de incidencia y poder real, partiendo del reconocimiento y el respeto por la diferencia.

Ahora bien, qué distancia existe entre las consignas y las prácticas; esto es, cómo se trasladan estos discursos a las acciones es el eje que se propone discutir.

Hemos tomando la política de presupuesto participativo de la ciudad de La Plata entre los años 2015 y 2019 a modo de estudio de caso en el marco de las iniciativas de participación ciudadana y transparencia impulsadas por el municipio como continuación de las políticas provinciales y nacionales. El municipio de La Plata, además de ser uno de los primeros gobiernos locales que inició este tipo de políticas, resulta relevante porque a pesar de los cambios políticos, el presupuesto participativo se ha mantenido en las dos últimas gestiones. En efecto, a pesar de las fuertes críticas durante la campaña electoral a la gestión anterior, la conducción liderada por Julio Garro (Alianza Cambiemos) continuó la política del ex Intendente Pablo Bruera (al menos formalmente).

Buscaremos responder a qué tipo de políticas superiores se adscriben las reformas impulsadas por Cambiemos en el municipio de La Plata, cuál fue el discurso diseñado para impulsar los

cambios y cuáles fueron los resultados. El estudio del caso propuesto nos permitirá identificar ciertas prácticas que demuestran una disociación entre los discursos y las prácticas en el modelo de gestión local de Cambiemos.

Los antecedentes institucionales

La llegada de la Alianza Cambiemos de manera simultánea en el nivel nacional, provincial y local brindó el contexto adecuado para que el gobierno definiera una estrategia de reformas convergentes *top –down* en materia de gestión pública, pretendiendo modificar algunas prácticas de la gestión anterior definidas durante la campaña como corruptas, poco transparentes y arbitrarias. Luego de asumir la presidencia, Mauricio Macri encabezó una serie de anuncios entre los cuales se destacaron la firma del Decreto N° 117/16 mediante el cual se instruyó a los Ministerios, Secretarías y organismos desconcentrados y descentralizados dependientes del Poder Ejecutivo Nacional, a elaborar y presentar en un plazo no mayor a ciento ochenta (180) días ante el entonces Ministerio de Modernización (órgano del cual dependía el plan en cuestión) un *Plan de Apertura de Datos*, cuyo principal objetivo estuvo destinado a promover la difusión pública de información de los funcionarios a través de las declaraciones juradas así como datos respecto del uso de los fondos públicos y los resultados de gestión de los distintos organismos. La tendencia se profundizó con la aprobación del Decreto N° 434/16 (marzo de ese año) mediante el cual se aprobó el *Plan de Modernización del Estado* cuyos ejes son: 1) Plan de Tecnología y Gobierno Digital; 2) Gestión Integral de los Recursos Humanos; 3) Gestión por Resultados y Compromisos Públicos; 4) Gobierno Abierto e Innovación Pública; 5) Estrategia País Digital. Propiciada por el Poder Ejecutivo, en septiembre de ese mismo año se sancionó la Ley, registrado bajo el N° 27.275, que regula el derecho de acceso a la información pública aún cuando las modificaciones que se introdujeron por decreto de necesidad y urgencia han sido cuestionadas (Decreto N° 746/17). En julio de 2017 el gobierno nacional presentó ante la Alianza para el Gobierno Abierto, el 3^{er} Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, con compromisos de los 3 poderes del Estado Nacional, de los Organismos de Control Nacional y de 11 Provincias. La última iniciativa que puede tomarse como antecedente, es el lanzamiento de la *Plataforma Digital de Participación Ciudadana*, la cual fue anunciada por la Secretaria de Modernización del Estado, Ciencia y Tecnología, Lucrecia Escandón, en el Encuentro Regional para las Américas de la Alianza para el Gobierno Abierto el cual promueve el intercambio de buenas prácticas entre los 70 países miembros y que se inauguró en Buenos Aires con la presencia del presidente Mauricio Macri en diciembre de 2017. Finalmente, por Decreto 258/19, se aprueba el Plan Nacional Anticorrupción 2019-2023.

Estas líneas se replicaron en la mayoría de las provincias argentinas y los municipios gobernados por Cambiemos de manera de demostrar un hilo conductor que, en materia de reforma administrativa, pretendió impulsar la gestión.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, la gobernadora María Eugenia Vidal, en febrero de 2016, aprobó el régimen de las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios y agentes del Poder Ejecutivo, lo cual se profundizó, por Decreto N° 407/17, al personal policial con jerarquía superior a Subcomisario.

En julio de 2016, también impulsado por el Poder Ejecutivo provincial, la Legislatura aprobó el Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, Ley N° 14.828, destacándose en los fundamentos, que el «proyecto responde a la imperiosa necesidad de adecuar los procesos administrativos a los sistemas de calidad, herramientas informáticas y buenas prácticas de gestión administrativa actualmente vigentes a nivel regional y mundial». Esta Ley, con un amplio abanico de herramientas, sólo abrió paso a los diversos decretos y resoluciones que han implantado la obligatoriedad del GDEBA (Piana, 2017). Ese mismo mes, a través del Decreto N° 805/16, se anunció la creación de un portal de datos abiertos para el Estado bonaerense a los efectos de sintetizar la información de los distintos organismos de gobierno.

A pesar de la manda constitucional de crear un Tribunal Social de Responsabilidad Política, en abril de 2017 el Ejecutivo anunció la creación de la Oficina de Fortalecimiento Institucional (OFI) cuyo principal objetivo radica en la concreción de los objetivos de transparencia, eficacia y transformación de la Administración Pública, en sintonía con las acciones del gobierno nacional.

La ciudad de La Plata también cambió de color político en 2015 y de la mano de la nueva conducción se convirtió rápidamente en uno de los bastiones de la gestión provincial. Con una muy buena relación entre ambos ejecutivos, La Plata se transformó en un reducto clave para la consolidación del espacio Cambiemos y las decisiones tomadas desde el nuevo gobierno municipal así lo manifiestan.

El entonces candidato Julio Garro, como parte de su campaña manifestó su postura respecto a las nuevas tendencias en materia de reforma administrativa cuando anunciaba que su hipotética gestión se basaría en un gobierno abierto, transparente y que piense en la gente, tal como lo recogió el medio 221radio (2015).

Ya en la gestión, el responsable del ejecutivo municipal presentó en julio de 2017 el Portal de Datos Abiertos, un sitio que reúne información del sector público a disposición de la ciudadanía, el cual cuenta con el apoyo tanto del gobierno provincial como nacional. El portal informativo *La voz de la provincia* recogió lo dicho por el secretario de Modernización, Federico Ortíz, sobre el portal de datos:

Esta iniciativa responde al pedido expreso de nuestro intendente Garro de abrir el gobierno a los vecinos, utilizando las nuevas herramientas que nos ofrece la tecnología de la información y la comunicación. Tomamos la decisión de poner la información al servicio del ciudadano, estableciendo un nuevo paradigma de comunicación entre el sistema político y el vecino (*La voz de la provincia*, 17 de julio 2017).

Más allá de estas intenciones, no caben dudas que en la ciudad de La Plata el Presupuesto Participativo es la estrella de las políticas participativas, no sólo por la proporción del presupuesto general que se destina (aproximadamente 158 millones de pesos en 2019) sino también por la cantidad de personas que vienen participando directa e indirectamente y por la continuidad en el tiempo que ha tenido, independientemente de los cambios de gestión (tuvo sus inicios en 2008 con la gestión de Pablo Bruera). A su vez, esta política ha sido acompañada (reforzada) por otras iniciativas vinculadas a una mayor apertura de datos, información y transparencia como objetivos primordiales del gobierno actual.

Presupuesto participativo en la ciudad de La Plata

Las nuevas estrategias de Gobierno Abierto (transparencia, apertura de datos y participación ciudadana) se apoyan fuertemente, aunque no de manera exclusiva ni excluyente, en las herramientas, canales o modalidades que permitan la participación de los ciudadanos (individual o colectivamente) en las diferentes instancias de la política pública de los gobiernos.¹

Resulta difícil reconocer instancias concretas de políticas públicas participativas en la Argentina anteriores a la llegada del Presupuesto Participativo el cual fue, por mucho tiempo, sinónimo casi excluyente de aquellas. La ciudad de La Plata fue una de las pioneras junto a Rosario y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en instalar el Presupuesto Participativo en el año 2008 teniendo continuidad (con excepciones) hasta la actualidad. ¿Pero qué se ha dicho y cómo se ha presentado el presupuesto participativo durante el período de análisis?; ¿cómo era el esquema de funcionamiento del Presupuesto Participativo (hasta 2016) y cómo es hoy?; ¿qué resultados cuantitativos ofrecen estas políticas en perspectiva comparada?; ¿Cómo afectan los cambios en el rol que juega la ciudadanía en el marco de las propuestas de gobierno abierto?

Los aspectos discursivos

La gestión de Julio Garro, en sintonía con la decisión política del gobierno nacional y provincial, inició su mandato con el propósito de lograr una administración más ágil, eficiente y transparente.

La alianza Cambiemos en general y Julio Garro en particular, priorizaron la idea (presentada como necesidad) de modernizar los procesos políticos, de transparentar las instancias de decisión (Piana y Furnari, 2018). La adopción de las políticas del Gobierno Abierto fue uno de los ejes de esta decisión y el presupuesto participativo nuevamente se transformó en la punta

¹ Estos conceptos pueden ampliarse en la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto del CLAD (2016), Oszlak (2013) y Oszlak y Kaufman (2014).

de lanza para que la gestión se mostrase más abierta a la recepción y participación del vecino, potenciando ahora (y como elemento diferenciador) el uso de las TICs.

Ya durante la campaña electoral de 2015, el entonces candidato a Intendente proponía el denominado *Proyecto La Plata Digital* en un encuentro partidario, con la presencia del entonces Ministro de Modernización de la Ciudad de Buenos Aires, Andrés Ibarra, el cual fue elaborado en conjunto y consistía en brindar WiFi gratuito en espacios públicos; turnos digitales para los Centros de Atención Primaria de la Salud; reclamos y atención al vecino online y tramitación a distancia, para acercar el municipio a cada familia de la ciudad.²

Ahora bien, aun cuando en su campaña electoral y los primeros meses de gestión el Intendente promovió la revalorización de las herramientas del gobierno abierto como una manera de transparentar la gestión municipal y de acercarse a la ciudadanía, resultó fuertemente contradictorio que durante el 2016 no se ejecutara el presupuesto participativo (por primera vez desde 2008) sin explicación pública alguna. No existió comunicación oficial, dejando sin espacio a muchos vecinos que venían participando e interesándose por esta posibilidad. Consultado el entonces director del Presupuesto Participativo Emiliano Calanna, explicó que «la no implementación del Presupuesto Participativo durante el 2016 respondió a la necesidad del Municipio de auditar los procedimientos que se venían implementando, así como las obras votadas en el 2015». (E. Calanna, comunicación personal, 14 de febrero de 2017).

En abril de 2017, el Intendente Julio Garro anunció el relanzamiento del Presupuesto Participativo y manifestó que: «Queremos que el vecino se involucre, participe y sea parte de un gobierno abierto» (Sidoti, 2017).

Esta nueva mirada implicó un cambio de forma, pero, como veremos más adelante también de fondo en la manera de pensar y ejecutar el Presupuesto Participativo.

En declaraciones del Intendente el día del relanzamiento recuperadas del portal *Informe Platense* señaló su confianza en el Presupuesto Participativo como herramienta ciudadana para ejercer la democracia directa dejando atrás un pasado que no aportaba seguridad ni transparencia («Este año ...», *Informe Platense*, 18 de abril de 2017).

El nuevo gobierno consideraba que algunas obras proyectadas por la gestión anterior no habían sido evaluadas desde el punto de vista técnico haciendo peligrar su factibilidad. A su vez, entendían que la modalidad mediante la cual se venía implementando esta política pública (asambleas barriales y votación presencial) excluía a muchos vecinos y perjudicaba la transparencia de la misma ya que el vecino votaba en cualquier delegación o barrio, independientemente de su domicilio legal, lo cual, en palabras de Calanna, «beneficiaba a los punteros políticos» que movilizaban a la gente de acuerdo a la obra que quisiesen promover.

² También se planteaba el desarrollo de centros de inclusión tecnológica; administración pública electrónica; gobierno abierto en el manejo de los fondos públicos; información de transporte en tiempo real a través de aparatos móviles, y Banda Ancha Social.

En vistas del diagnóstico realizado por el gobierno municipal durante los primeros meses del 2016, se decidió realizar algunos cambios tanto de forma como de fondo para el Presupuesto Participativo 2017, entre las que destaca un portal web donde los vecinos votan propuestas realizadas por el municipio. El Intendente Julio Garro señaló en la localidad de Olmos, durante la presentación del Presupuesto Participativo 2017, que el programa es importante porque tiene mucha más transparencia que el anterior y agregó que el vecino del barrio podría votar por internet o celular por la obra que considere más importante ejecutar («Garro presentó el Presupuesto Participativo...», *Diario Hoy*, 18 de abril de 2017).

En palabras de Emiliano Calanna, «se decidió que los vecinos propongan y voten los proyectos directamente desde la plataforma digital (desde dispositivos móviles, tablets o pc) desde la comodidad de su hogar o espacio de trabajo, facilitando el acceso de todos». (E. Calanna, comunicación personal, 14 de febrero de 2017).

A pesar de este impulso, 2017 fue el único año en que la gestión local de Cambiemos realizó una experiencia de Presupuesto Participativo con varias modificaciones de fondo y forma que no encuentran norma alguna que regule dichos cambios. Tanto en 2018 como en 2019, sin justificación alguna ni información al respecto, el Presupuesto Participativo no se ejecutó (incluso teniendo una partida presupuestaria asignada al efecto).

Los aspectos regulatorios

En el primer esquema de Presupuesto Participativo, reglamentado por Decreto N° 343/08, podían intervenir con voz todas las personas mayores de 16 años y con voto las mayores de 18, siendo necesario un *quorum* de al menos 20 personas o agrupaciones para constituir la Asamblea Popular.

Se preveían 4 Asambleas: la primera de ellas, simultánea en 35 zonas con carácter informativo sobre el mecanismo de funcionamiento del Presupuesto Participativo, la organización del debate, la votación de los proyectos y la ejecución de las obras. En la segunda y tercer Asamblea se debatían los proyectos. Entre una reunión y otra, el equipo técnico del Consejo de Presupuesto Participativo se ocupaba de definir el proyecto más adecuado en forma conjunta con el área pertinente del Estado municipal según el tipo de propuesta. El equipo técnico del Consejo de Presupuesto Participativo se ocupaba de definir la viabilidad técnica, jurídica y económica del proyecto presentado y, en su caso, proponer a los vecinos reunidos en asamblea un proyecto alternativo. En la cuarta y última Asamblea se votarían los Proyectos definitivos que formarán parte de la semana de las Muestras Populares del Presupuesto Participativo

Como se ha señalado, la cuarta Asamblea Popular era la etapa del cierre de los proyectos: se votarían hasta 20 propuestas pudiendo participar en ésta aquellos vecinos e Instituciones que

hayan participado de todas las Asambleas Populares de la zona.³ La segunda votación se llevaría a cabo en la etapa de las Muestras Populares respecto de las 20 propuestas, votación en la que podrían participar todos los vecinos de la zona mayores de 18 años incorporados al último padrón electoral. Finalmente, los recursos del Presupuesto Participativo se asignarían a las obras siguiendo ese orden, hasta que los recursos zonales alcancen; la norma señalaba que ese orden no podría ser modificado bajo ningún concepto.⁴

Desde sus inicios esta política pública casi no sufrió cambios estructurales hasta que en el año 2013,

... desde el Consejo del Presupuesto Participativo, se comenzó a implementar una nueva herramienta participativa cuyo objeto es establecer un marco regulatorio para las reuniones y procedimientos que se desarrollen en el marco del presupuesto y brindarle al vecino la posibilidad de participar en la elaboración o modificación del Reglamento Participado. Esta herramienta brinda posibilidades para que los vecinos puedan colaborar con el municipio para mejorar diariamente los instrumentos normativos que regulan al Presupuesto Participativo. De esta manera se profundiza la decisión política de otorgarle al vecino la mayor cantidad de espacios de participación y construcción social de sentido (Furnari, 2014, p. 84).

Fue, sin dudas, un cambio positivo porque introducía una herramienta útil a los efectos de regular los procesos participativos e integrar en esa regulación a los propios vecinos, esto es, no sólo se permitía participar en propuestas de políticas públicas sino ahora también se participaba en cómo se regulaba la participación. Sin embargo, no hubo modificación alguna al Decreto del Ejecutivo que regulaba el presupuesto.

Con el cambio de gobierno de fines de 2015, una nueva vuelta de tuerca se va a dar en las pautas para decidir el presupuesto participativo que se plasmarían recién en 2017. En primer lugar, se hizo hincapié en la incorporación de nuevas tecnologías que hiciesen más accesible y amigable al vecino su participación y ampliase la transparencia de la política pública. Para ello se trabajó en una nueva plataforma digital (página web) que reemplazó a la anterior. La página actual (<https://presupuestoparticipativo.laplata.gob.ar>) se presenta más dinámica, con videos de la implementación de obras y tres simples pasos para el vecino: *¿Dónde vivís?* (para que el ciudadano confirme su lugar de residencia); *Elegí tu proyecto* (para poder proponer alternativas

³ Esto generaba un premio demasiado alto, a nuestro criterio, para la asistencia perfecta.

⁴ Conf. Decreto N° 343/08. «Artículo 21°. Si luego de asignarse los recursos para la primer propuesta (la más votada), queda dinero disponible para otras, se asignarán recursos a la segunda y así sucesivamente a tantas como alcance el fondo para financiar propuestas completas». Un folleto explicativo señalando, sin embargo, que si bien el proyecto más votado en cada Asamblea tenía garantizada su realización, de allí en más, no sólo se tomaba la cantidad de votos que obtuvo cada proyecto, sino el sobrante de la partida presupuestaria luego de la realización del más votado. Según esa información, era posible que, incluso, pudiera realizarse el proyecto menos votado si era el único que podía completarse con el sobrante, o que sólo se realice el proyecto que más votos cosechó, si este consumió el total de la partida presupuestaria asignada. Véase Furnari (2014).

de política pública); y *Votá* (para que el ciudadano elija entre los diferentes proyectos propuestos por los vecinos de su barrio).⁵

Otro cambio interesante en términos de apertura del gobierno fue la puesta en marcha de un portal de datos abiertos (<http://datos.laplata.gov.ar/>) en donde se puede consultar diferentes tipos de información (datos demográficos, económicos, turísticos, etc.), y entre ellos, el Presupuesto Participativo.⁶

Estos cambios trajeron como consecuencia la eliminación de las asambleas barriales como espacio donde se discutían las problemáticas barriales y se proponían las alternativas que luego evaluaba el municipio. Además, aún cuando en palabras del propio jefe Comunal se podían presentar propuestas, no había en la plataforma espacios claros de cómo, cuándo ni dónde. Esos momentos de diálogo entre vecinos y autoridades municipales dejó de existir para ser reemplazado por la plataforma.

Un dato, por demás interesante en este cambio de prácticas, es que no se pudo detectar, desde la propia página del Digesto Municipal y de diversas consultas hechas a concejales de La Plata, norma alguna que haya reemplazado al Decreto sancionado durante el período de Bruera.

Más allá de las modificaciones de forma y fondo descritas en los párrafos previos, resulta necesario destacar en primer lugar las variaciones en las partidas presupuestarias asignadas al Presupuesto Participativo, las cuales se redujeron en 2017 y 2018 respecto al primer año de gestión del gobierno de Julio Garro aunque en el año en curso experimentó un incremento notorio. En segundo lugar y a pesar de lo anterior, sólo en el ejercicio 2017 se registran acciones vinculadas a la puesta en práctica de la política pública, sin anuncios o explicaciones respecto de la ausencia de dichas acciones. No hay información disponible y en las Ordenanzas de aprobación de rendición de cuentas que están publicadas en la web oficial (ejercicio 2016 y 2017) no hay argumentos ni discusiones que pudieran haberse dado en el marco de dicha falta de información, sino que simplemente en dos breves artículos se aprueba la rendición del gasto municipal. Por último, resulta interesante, al menos para comprender la importancia (o la falta de ella) que el Municipio le otorga a esta política es que hasta el año 2016 esta política era liderada por una Secretaría del Presupuesto Participativo, dependiente del Departamento Ejecutivo; desde el 2017 a la fecha se eliminó dicha Secretaría para convertir al Presupuesto Participativo en un programa ejecutado por la Secretaría de Gobierno.

Los indicadores

⁵ La página web actual mejoró la anterior, que era poco atractiva a la vista y sin interacción con el ciudadano.

⁶ Es una página dinámica y de fácil acceso, pero la información parece estar más preparada para visualizar desde un dispositivo móvil y sin mucha profundización porque los datos no se desagregan.

En el siguiente cuadro veremos los principales indicadores del presupuesto participativo a partir de sus datos más relevantes:

Cuadro I – Indicadores presupuesto participativo – La Plata 2008 a 2019

Indicadores	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ⁷	2017 ⁸	2018 ⁹	2019 ¹⁰
Presupuesto asignado en millones de pesos	7	14	20	40	100	120	125	150	150	98	100	158
Proporción s/ Presupuesto General	2,1%	3,4%	3,7%	6,1%	8,8%	9,2%	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Proyectos presentados	513	341	368	255	275	142	131	150	-----	204	-----	-----
Proyectos elegidos	39	40	43	40	40	40	30	30	-----	76	-----	-----
Proyectos Infraestructura Urbana	64,9%	48,5%	61,2%	77,5%	83,5%	87,5%	97%	94%	-----	94,2%	-----	-----
Proyectos Acción Comunitaria	35,1%	51,5%	38,8%	22,5%	16,5%	12,5%	3%	6%	-----	5,8%	-----	-----
Asistencia a asambleas	3.342	3.200	5.230	2.682	3.570	2.150	2.528	6.000	-----	-----	-----	-----
Asistencia a Consulta Popular	17.686	29.574	45.037	49.561	51.104	52.017	32.198	34.000	-----	20.000 ¹¹	-----	-----
Participación s/ población ¹²	3,8%	6,3%	9,6%	9,9%	10,2%	10,4%	6,5%	8%	-----	-----	-----	-----
Hogares favorecidos ¹³	2.100	6.800	8.695	9.053	37.680	53.860	29.920	30.512	-----	-----	-----	-----

⁷ Las cifras presupuestadas fueron obtenidos a través de fuentes municipales. No está publicado el Presupuesto en la página web. Ese 2016 no se ejecutó.

⁸ Datos obtenidos de la página <http://datos.laplata.gov.ar/>

⁹ Las cifras presupuestarias están publicadas en la página de la municipalidad. En 2018, tampoco se ejecutó.

¹⁰ Las cifras presupuestadas fueron obtenidos a través de fuentes municipales. No está publicado el Presupuesto en la página web. Hasta el momento no se ha ejecutado.

¹¹ Este número proviene de las entrevistas realizadas a diversos funcionarios actuales ya que no hay dato publicado.

¹² Participación media en términos de votación en la Consulta Popular.

¹³ Cuando decimos “hogares favorecidos” estamos diciendo que si allí donde se hace una cuadra de asfalto viven, por ejemplo, veinte familias, esas veinte familias están experimentando una mejora en su calidad de vida, ya que esa obra es lo que estas familias señalaron como la necesidad más urgente a satisfacer (primero, presentando el proyecto en la asamblea correspondiente; luego, logrando la cantidad de votos necesaria para que ese proyecto resulte elegido).

Satisfacción s/ total de hogares ¹⁴	1%	3,1%	3,9%	4%	16,3%	22,8%	13,5%	15%	-----	-----	-----	-----
---	----	------	------	----	-------	-------	-------	------------	-------	-------	-------	-------

Fuente: Elaboración propia.

¹⁴ El indicador “satisfacción sobre total de hogares” corresponde a la relación de “hogares favorecidos” sobre el total de hogares estimados en el municipio.

Durante los años en análisis, se evidencia claramente una continuidad que se quiebra con el cambio de gestión. Por un lado y desde el inicio de 2008, el aumento de los fondos públicos destinados a esta política (sobre todo en 2015) pero una fuerte caída en la cantidad de participantes tanto en las asambleas (instancias de participación directa) como de la votación.

A partir de 2017, por primera vez desde 2008 e inflación mediante, se redujo el presupuesto destinado a esta política pública: de \$150 millones en 2015 a \$98 millones dos años más tarde; de ellos, el 50% se divide en partes iguales para cada sección (25), mientras que el otro 50% se destinaría de acuerdo a las necesidades de cada zona y a la densidad poblacional. Pero el dato central es la ausencia oficial de información respecto a la participación para el año 2017, aun cuando se utilizaron las plataformas electrónicas: no informó cuántas personas participaron sino sólo los porcentajes de los proyectos votados. Pese a la puesta en funcionamiento del portal de Datos Abiertos y de la Oficina de fortalecimiento Institucional como estandartes de las políticas de transparencia, en el período de análisis resulta muy dificultoso poder acceder a información concreta sobre partidas presupuestarias, acciones realizadas (y no realizadas), rendición de cuentas, explicaciones respecto de los cambios efectuados y, fundamentalmente, respecto de lo que se hizo con las partidas presupuestarias asignadas para los ejercicios en donde el Presupuesto Participativo no se ejecutó.

En particular resulta contradictoria la ausencia de fundamentos (y de normas) que justifiquen la eliminación de las instancias deliberativas esenciales de esta política pública (las asambleas), sustituyéndolas por una virtualidad que lejos de favorecer la construcción colectiva de la política, aleja e impersonaliza el proceso de incorporación de la ciudadanía a la decisión pública.

Consideraciones finales

Buscamos describir y analizar las continuidades del presupuesto participativo en la ciudad de La Plata durante la gestión de Julio Garro. La gestión analizada buscó legitimarse a partir de una propuesta moderna para modificar las lógicas estatales con base en la filosofía del Gobierno Abierto. Una abundante presencia de estos elementos, tanto en discursos de campaña como en la apertura de sesiones ordinarias del poder legislativo local y declaraciones en los medios de comunicaciones, fueron los espacios preponderantes en donde diferentes funcionarios expresaron sus ideas al respecto.



Esos condimentos le dieron fuerza y cierto margen de legitimidad a los primeros meses de gobierno, pero no encontraron respaldo en las acciones llevadas a cabo por los diferentes actores políticos. Lejos de profundizar una política pública ya consolidada a nivel local, la actual gestión la puso en duda, primero al no ejecutarla en 2016, 2018 ni en 2019 (sin dar explicación alguna al respecto).

La falta de datos de la experiencia de 2017 deslegitima todas las bondades del nuevo sistema. En efecto, en la plataforma <https://presupuestoparticipativo.laplata.gob.ar>, no hay información referida a los proyectos ganadores, a los plazos de implementación, a lo que se ejecutó, entre otros aspectos.

La eliminación de las asambleas, principal instrumento de vinculación e interacción real entre vecinos y organizaciones, no deja de asombrar en el marco de una propuesta cuyo objetivo principal era la de aumentar los márgenes de interacción entre el gobierno y el ciudadano, de dotar de más y mejores instrumentos al vecino para mejorar la calidad democrática y de gestión. La desaparición de las Asambleas supuso una despolitización de los espacios ahora sólo canalizados a través de la plataforma digital, sin posibilidad de reuniones ni interacción. Este tipo de intervenciones han sido calificadas como parte del proyecto mucho más amplio de desaparición de la otredad (Han, 2017).

Los datos hasta aquí indicados nos permiten identificar una serie de importantes tensiones entre lo que la gestión prometió, sugirió o promovió (lo dicho) y lo que realmente ejecutó, propuso o implementó (lo hecho).

En este sentido es importante destacar que lo no dicho (y la actual gestión utilizó mucho este recurso) también comunica, también dice algo respecto de las verdaderas intenciones que pude tener una gestión de gobierno, hacia dónde verdaderamente quiere dirigirse o, lo que es más importante, cómo quiere hacerlo.

Quedarnos con los grandes anuncios respecto de la incorporación de nuevos sistemas, modernas formas de gestión de los trámites o “más ágiles” procedimientos administrativos, nos conduciría a un enfoque reduccionista y nos alejaría de la concepción de Gobierno Abierto como una filosofía de gobierno.

Si bien la disminución de Secretaría del Presupuesto Participativo a programa de gobierno no es un dato definitivo para dar cuenta de la menor prioridad dada por la gestión actual el Presupuesto Participativo, podemos deducirlo de la convergencia de otros datos como la no aplicación de la política durante tres de los cuatro años de gestión (sin informaciones sobre la cantidad de participantes) y la reducción presupuestaria.



Para poder hablar de Gobierno Abierto no sólo deben generarse condiciones que lo fomenten y consoliden sino también menos dichos y más hechos. Señalar desde el discurso político la opacidad, corrupción y negocios desde el Estado; proponer una herramienta para crear una caja de cristal y luego no hacer nada, más que una promesa incumplida es vaciar de contenido a la política. Promover (o intentar reforzar) la participación implica el enorme desafío de convertir al ciudadano en un coproductor de la política pública sin sembrar con sal lo ya hecho.

Referencias bibliográficas

- «Este año el presupuesto participativo 2017 se podrá votar on line» (18 de abril de 2017). Informe Platense. Recuperado de <http://informeplatense.com/este-ano-el-presupuesto-participativo-2017-se-podra-votar-on-line>.
- «Garro: “Vamos a hacer un gobierno transparente y que piense en la gente” ». (6 de octubre de 2015). 221radio. Recuperado de <http://221radio.com.ar/v2/garro-vamos-a-hacer-un-gobierno-transparente-y-que-piense-en-la-gente/>.
- «Garro presentó el portal de datos abiertos». (17 de julio de 2017). La voz de la Provincia. Recuperado de <http://www.lavozdelaprovincia.com.ar/garro-presento-portal-datos-abiertos/>.
- «Garro presentó el Presupuesto Participativo 2017 y los vecinos pueden votar online». (18 de abril de 2017), Diario Hoy. Recuperado de <https://web.archive.org/web/20171031220108/https://diariohoy.net/politica/garro-presento-el-presupuesto-participativo-2017-y-los-vecinos-pueden-votar-online-93590>
- Abdulhadi, A. (2009). Gestión pública a nivel local: algunos aspectos del Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires entre 2003 y 2007. Ponencia presentada en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político. Santa F, Argentina, UNL y UCA. Recuperado de <https://saap.org.ar/congreso-ix.html>
- Annunziata, R. (2011). Los mecanismos participativos como puesta en escena de la proximidad: la experiencia del Municipio de Morón. En G. Nardacchione (Comp.), Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente (pp. 97-184). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Prometeo-UNGS.
- Annunziata, R. (2013). Decisión y deliberación en las formas no electorales de participación en Argentina: el caso del presupuesto participativo. Estudios Políticos, N° 43, 115-135.



- Balardini, S. y Torillate, F. (2009). Municipio de Morón. 10 años de una exitosa gestión progresista. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Fundación Friedrich Ebert.
- Bløj, C. (2008). Itinerarios de deliberación ciudadana. El programa Presupuesto Participativo del Municipio de Rosario (Argentina). *Revista Iberoamericana. América Latina - España-Portugal*, Vol.8, N° 32, 31-50.
- Carmona, R. (2011). Descentralización y presupuesto participativo en ciudades metropolitanas: alcances y desafíos en un escenario de transformaciones Estado-Sociedad. En G. Nardacchione (Comp.), *Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente* (pp. 27-95). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Prometeo-UNGS.
- Carmona, R. y Martínez, C. R. (2014). Luces y sombras del presupuesto participativo en la región metropolitana de Buenos Aires. *Revista Región y sociedad*, Vol. 26, N° 61, 267-308.
- CLAD (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Recuperado de <https://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA-October-2016.pdf>
- Furnari, D. (2014). Un análisis Comunicacional sobre el presupuesto participativo en el barrio Altos de Hernández: Construyendo procesos de integración (Tesis de la Maestría en Planificación y Gestión de Procesos Comunicacionales). Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina. Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/45550>
- Han, B.-C. (2017). *La sociedad del cansancio*. (Trad. Arantzazu Saratzaga Arregi). Barcelona, España: Herder.
- Oszlak, O. (2013). Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD. Montevideo, Uruguay.
- Oszlak O. y Kaufman E. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. GEALC-OEA-IDRC. Disponible en <https://redinpae.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf>
- Pagani, Ma. L. (2015). Vos proponés, vos decidís. Presupuestos participativos y participaciones ciudadanas en La Plata y Morón (2006-2014). Tesis de doctorado en Ciencias Sociales. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10915/50125>
- Pagani, Ma. L. (2016). Análisis de la implementación y resultados del presupuesto participativo en contextos locales: dos casos en Argentina. *Cuadernos de Administración* (Universidad del Valle), Vol. 32, N° 56, 63-80.



- Piana, R. S. (2017). El Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública bonaerense. Un Análisis de los principios, los presupuestos y los modelos. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Vol. 6 N° 12, 245-274
<https://doi.org/10.18294/rppp.2017.1509>
- Piana R. S. y Furnari, D. (2015). La participación como eje central del gobierno abierto. Las oportunidades para el municipio de La Plata. *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico* Vol. 2, N° 13, 39-54. Recuperado de <http://buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/observatoriodoegov/article/view/246>
- Piana, R. S. y Furnari, D. (2018). Presupuesto participativo en la ciudad de La Plata. Un estudio comparado a partir de los cambios políticos 2014-2018. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, Vol. 13, N° 3, 1245-1267 (Doi) 10.5902/1981369434691.
- Pinillos, C. y Signorelli, G. (2014). Notas sobre participación y representación en el presupuesto participativo de la Ciudad de Rosario, Argentina (2002-2012). *Postdata*, Vol.19, N° 1, 45–70.
- Plot, B. (2005). Gestión pública y participación ciudadana en el municipio de La Plata. *Geograficando*, Vol. 1, N° 1, 1-17. Recuperado de <https://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/article/view/GEOv01n01a09/pdf>.
- Quintar A. (2009). Presupuesto participativo en la Ciudad de Buenos Aires. A la búsqueda de una acción pública participativa. En A. Catenazzi & A. Quintar & M.C. Cravino & N. Da Representação & A. Novick. *El retorno de lo político a la cuestión urbana. Territorialidad y acción pública en el Área Metropolitana de Buenos Aires* (105-134). Los Polvorines, Argentina: Ed. Prometeo- UGGS.
- Ramella, S. y Galván F. (2012). ¿Todos a votar? Participación ciudadana y sociedad civil en distintas experiencias de Presupuesto Participativo de gobiernos locales argentinos. *Revista Mirada*. Vol. 4, N° 8, 191-208. Recuperado de <https://p3.usal.edu.ar/index.php/mirada/article/view/1420/1809>.
- Romero, R. (2005). *Democracia participativa, una utopía en marcha: reflexiones, experiencia y un análisis del caso porteño*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: GEDEP-UBA.
- Santana, D. (2009). Presupuesto Participativo en la Municipalidad de La Plata con utilización de nuevas tecnologías en la votación. Ponencia presentada en el V Congreso de Administradores Gubernamentales. *Administración Pública y Cuestión Federal: la red Nación, Provincias y Municipios*. San Juan, Argentina. Recuperado de <https://goo.gl/iRbxd8>



- Sidoti, M. (18 de abril de 2017). Con críticas a la gestión anterior, Garro presentó la nueva etapa del Presupuesto Participativo. Realpolitik. Recuperado de: https://realpolitik.com.ar/nota/24045/con_criticas_a_la_gestion_anterior_garro_presento_la_nueva_etapa_del_presupuesto_participativo
- Sortino, C. (2013). El Presupuesto Participativo como estrategia para la inclusión y la innovación políticas. La Plata, Argentina: Cooperativa Los Tilos.
- Uranga W. (2005). Ciudadanía y espacio público: el derecho de los pobres a la información y a la comunicación. Recuperado de <http://www.wuranga.com.ar/>